



PNDonline - eine Plattform des Lehrstuhls für Planungstheorie und Stadtentwicklung mit Texten und Diskussionen zur Entwicklung von Stadt und Region

Mehr Leadership! Der Weg in die Urban Governance am Beispiel von Creative City Politics.

Eine Betrachtung im Lichte von Platons Staatstheorie

Die Zukunft der europäischen Stadt ist davon abhängig, was Platon schon vor ca. 2400 Jahren als Kernstück politischen Handelns definierte: ihrer Regierbarkeit und der Form ihrer politischen Führung. Im Zuge von New Urban Governance ändern sich die Spielregeln und Erfolgskriterien dieser Regierbarkeit. Der Beitrag untersucht die wachsende Rolle von politischen Eliten und Leadership in der aktuellen Stadtentwicklung und sucht eine Bewertung des Trends zu mehr Leadership vor dem Hintergrund von Platons Staatstheorie.

1 Einleitung

Die Zukunft der europäischen Stadt ist davon abhängig, was Platon schon vor ca. 2400 Jahren als Kernstück politischen Handelns definierte: ihrer Regierbarkeit und der Form ihrer politischen Führung. Die Regierbarkeit und ihre planungspolitische Gestaltung sind ein konstitutives Kriterium der europäischen Stadt. Dies hat Walter Siebel (2004) in seinem Einleitungskapitel zum Buch „Die europäische Stadt“ dargestellt. So schreibt der Oldenburger Stadtsoziologe: „Die europäische Stadt – das ist ihr ... Merkmal – ist sozialstaatlich regulierte Stadt“. Sie ist nicht zu verstehen ohne die bewusste planerische Gestaltung ihrer Infrastrukturen, Wohngebiete und Verkehrsachsen. Dementsprechend umfassend ist die europäische Stadt als konstitutiv „geplante Stadt (...) von den Wertvorstellungen und Leitbildern einer professionellen Elite von Wohnungspolitikern, Städtebauern und Architekten geprägt“ (Siebel 2004, 17f).

Stellt sich heute die Frage nach der Zukunft der europäischen Stadt, so schließt dies not-

wendig die Frage nach ihrer zukünftigen politischen Steuerung ein. Staatliche Regulierung war in der Vergangenheit prägend für ihren Aufbau – und sie wird zukünftig entscheidend sein für die Bewahrung eines Erbes der europäischen Stadt. Aber wie wird die Zukunft der europäischen Stadtregion – also eines komplexen Agglomerationsgebildes, das weit über die Grenzen der Kernstadt hinaus reicht – steuerbar und politisch regulierbar sein? Und wer sind die professionellen Gestalter, die Politiker und Planer, die den Mut und die Tatkraft, den Weitblick und die Durchsetzungsfähigkeit haben, weiterhin die Zukunft und Zukunftsfähigkeit der europäischen Stadt zu gestalten?

„New Urban Governance“ bezeichnet ein Diskussionsfeld zu solchen Fragen, das leider oft diffus wirkt. Ich möchte Grundzüge der Urban Governance Debatte vorstellen und im Hinblick auf ihre Tragfähigkeit für zukünftige Politiken in der europäischen Stadt betrachten. Hierbei vertrete ich eine klare These. Ich vermute, dass die Führungsrolle der politischen Eliten wächst. Ihr Auftrag wandelt sich gravie-



Prof. Dr. Ilse Helbrecht ist Professorin für Geographie an der Universität Bremen. Sie war von 2005 bis 2008 Konrektorin der Universität und wechselt im April 2009 an die Humboldt-Universität zu Berlin.

Dieser Beitrag erscheint demnächst in:
Bornberg, Renate/
Habermann-Nieße, Klaus/
Zibell, Barbara (Hrsg.):
Gestaltungsraum
Europäische StadtRegion,
Frankfurt am Main, Berlin,
Bern, Bruxelles, New York,
Oxford, Wien: Peter Lang
2009, (=Stadt und Region
als Handlungsfeld, Bd. 7)

rend gerade im Zusammenhang von New Urban Governance. Im modernen politikwissenschaftlichen Vokabular erhält ‚Leadership‘ eine spezifische, hohe Aufwertung. Ebenso ließe sich aber auch im alteuropäischen Gewande der Sprache der Griechen die Frage formulieren nach der Rolle und dem gegenwärtig notwendigen Charakter der ‚Führer des Staates‘.

Um meine These zu erläutern vom Bedeutungsgewinn der Leadership wende ich mich empirisch dem aktuell florierenden städtischen Politikfeld der „Creative City Politics“ zu. Diese umschreiben eine – zu Teilen neoliberale – Stadtentwicklungsstrategie, die derzeit von Manchester bis Tampere, von Amsterdam über Barcelona bis nach Hamburg en Vogue ist zur Gewinnung kreativer Ökonomen und kreativer Beschäftigter, und damit Bewohner, für die Stadt (vgl. Florida 2002).

2 Die „Führer des Staates“ bei Platon

Das Nachdenken über den rechtmäßigen Staatsaufbau und die Rolle der „Führer des Staates“ steht für Platon im Zentrum aller gesellschaftspolitischen Fragen. Und so kommt er in seiner Philosophie zu der Kernfrage:

„Nachdem als wahre Weisheitsfreunde (Philosophen) diejenigen sich herausgestellt haben, die das ewig unwandelbare Sein zu erfassen vermögen, als die nicht wahren aber die, welche im mannigfaltigen und wandelbaren Sein herumtappen, so folgt natürlich nun die weitere Vorfrage: Welche von beiden Klassen soll nun Führer des Staates sein?“ (Platon 1982, 205)

In seiner Antwort ist Platon hier eindeutig. Regierender im Staate und somit für das Gemeinwesen verantwortlich könne vernünftigerweise nur sein, wer auch als Mensch hierfür geeignet ist. In Platons Auffassung können die Führer des Staates deshalb nur einer gesellschaftlichen Gruppe entstammen: den Weisheitsfreunden, also den Philosophen. Acht Eigenschaften ordnet Platon diesen Männern und Frauen zu, die sie aus seiner Sicht zu idealen Regierenden und den Garanten einer gelungenen Staatsführung machen: Sie sind wissbegierig und verlangen nach Wahrheit und Erkenntnis, sie kennen die Gewinnsucht nicht und ihnen sind Feigheit und Niedertracht fremd, sie sind gerecht und human, verfügen über Gelehrigkeit, ein gutes Gedächtnis, und wissen um das rechte Maß durch eine Schulung und Hinwendung zu den Künsten und Musen. Aufgrund dieser

Haupteigenschaften besitzen sie die Eignung, die notwendig sei zur Führung des Staates (Platon 1982, 207-211).

Eine solche Beschreibung der Einstellungsvoraussetzungen für eine politische Führungskraft scheint weit von unserer heutigen Lage entfernt. Denn wie viel von Platons philosophischen Vorstellungen eines guten Regenten finden wir bei unseren politischen Führungspersonlichkeiten in den Städten oder auf Bundesebene vor? Vermutlich können Platons Anspruch und unsere Wirklichkeit einander kaum fremder sein. Diesen Eindruck zumindest vermitteln die Medien und das Presse- und Bürgerecho auf die Verhaltensweisen deutscher Politiker.

Platon hat also eine realitätsferne, politische Gestalt gezeichnet. Nicht nur gemessen an heutigen Zeiten, sondern auch für seine Epoche des antiken Stadtstaates auf dem Wege zur Demokratie entwarf er „ein von allen Wirklichkeiten fernes Idealgebilde, eine Utopie“ (Gadamer 1985, 248). Platons Vorstellungen als Idealgebilde sind jedoch nicht reine Geburten seiner Theorie. Vielmehr beruhen sie auf seinen Erfahrungen in einer Zeit, als Athen nach dem Peleponnesischen Kriege einer Tyrannenherrschaft anheim gefallen ist und zu Platons Lebzeiten stetig kämpfte um das wieder Erringen der Demokratie (vgl. Gadamer 1985). Platon hatte in seiner Jugend die wohl größte persönliche, politische Enttäuschung erlebt: die Verurteilung seines Lehrers Sokrates im Athen des Jahres 399 vor Chr. zum Tode allein für seine philosophischen Überzeugungen. Das Sokratische Credo, „ich weiß, dass ich nicht weiß“, schien den Tyrannen zu gefährlich, als dass sie den damals über 70-jährigen Weisen verschont hätten (vgl. Helbrecht 2001). Im Gegenentwurf zu dieser frustrierenden Jugenderfahrung an politisch-philosophischer Unfreiheit und den Folgen von Gedanken-Tyrannie sowie als Kritik an den realen Verhältnissen entwirft Platon einen idealen Staat (vgl. Gadamer 1985). Nach seiner Vorstellung sollten die Philosophen als Weisheitsfreunde den Staat führen und die Herrscher durch Philosophie die Staatsführung erlernen. Platons Schrift ist also nicht nur philosophisches Gedankengut, sondern sie ist ebenso ein politischer Protest gegen das damalige gesetzlose Gebaren der attischen politischen Kaste. Als Schriftsteller suchte Platon gesellschaftlich zu wirken und politisch Einfluss zu nehmen, indem er betonte: „Daß diejenige von beiden Klassen als Staatshüter zu bestellen ist, von der es sich of-

fenbar zeigen würde, daß sie die Fähigkeiten habe, sowohl über das Grundgesetz des Staates als auch über die gehörige Berufspflichterfüllung der Staatsglieder die Obhut zu führen“ (Platon 1982, 205).

Die heutigen Debatten zu New Urban Governance sind von dem Idealgebilde Platons mindestens ebenso weit entfernt, wie er selbst es von der politischen Wirklichkeit seiner Zeit war. Dennoch scheint es mir lohnend, aktuelle Debatten zu New Urban Governance in der europäischen Stadt einmal in diesem alteuropäischen, antiken Kontexte der Staatsphilosophie Platons zu sehen. Platons Blick auf unsere gegenwärtige Situation eröffnet neue Perspektiven: der lange Atem der Geschichte zeigt, wie überdauernd und zeitlos manche Problematiken sind. Und so erscheint das vermeintlich unlösbare Problem der Gegenwart, das heute Drängende, im historischen Blick als Kontinuum.

3 Begriffsklärungen: Governance und Government

Government meint schlicht Regierung. Politikwissenschaftlich bezeichnet Government das politisch-administrative System (vgl. Haus/Heinelt 2004). Der Begriff Governance wird im Zusammenhang mit Urban Governance, Regional Governance oder European Governance verwendet. Er verweist auf die schrumpfende Rolle der politischen Führung im Übergang von Government zu Governance. Urban Governance ruht auf einem Wandel im Verständnis lokaler Steuerung, der gekennzeichnet ist von einem relativen Bedeutungsverlust der lokalen Politik und öffentlichen Verwaltung und der im Verhältnis dazu gestiegenen Einflussnahme und Beteiligung privater Akteure am öffentlichen Handeln (vgl. Häußermann 2006). Politische Steuerung durch Governance findet in neuen formellen und informellen Allianzen, Partnerschaften, Netzwerken oder Verbänden statt, die im Zusammenspiel von öffentlichen und zivilgesellschaftlichen Kräften entstehen. „Unter urban governance wird ein Steuerungs- und Regelungssystem mit formellen und informellen Elementen verstanden, das staatliche und gesellschaftliche Akteure zusammenführt“ (Jakubowski 2007, 22).

In der Literatur herrscht Konsens darüber, dass neue Governance-Strukturen das etablierte politisch-administrative System in den Städten und Staaten grundlegend verändern werden. Dennoch ist der Begriff Governance –

trotz jahrelanger Debatte – noch immer nicht exakt wissenschaftlich definiert. Über den Bedeutungsverlust des Alten ist Einigkeit hergestellt. Die präzise Beschreibung des Neuen wird noch tastend diskutiert. So bezeichnet eine allgemein gehaltene Definition Governance bspw. als: „the traditions and institutions by which authority in a country is exercised. This includes (1) the process by which governments are selected, monitored and replaced, (2) the capacity of the government to effectively formulate and implement sound policies, and (3) the respect of citizens and the state for the institutions that govern economic and social interactions among them“ (Kaufmann 2004, 1 zitiert nach Fürst 2007, 5). Eine konzentriert auf das Verhältnis von alten und neuen Regulierungsformen gerichtete Definition versteht unter Governance „das Gesamt aller nebeneinander bestehenden Formen der kollektiven Regelung gesellschaftlicher Sachverhalte: von der institutionalisierten zivilgesellschaftlichen Selbstregelung über verschiedene Formen des Zusammenwirkens staatlicher und privater Akteure bis hin zu hoheitlichem Handeln staatlicher Akteure“ (Mayntz 2003 zitiert nach Kuder 2007, 42).

Systematisch ist die Governance-Forschung, will sie einen wissenschaftlichen Mehrwert produzieren, darauf angewiesen, ihre Begriffswelt stringent und in Abgrenzung zu vorhandenen Konzepten zu entwickeln. Hierfür ist bedeutend, das Augenmerk der Untersuchung auf die spezifischen Regelsysteme und Institutionen der privat-öffentlichen Netzwerke zu richten, die als Governance neue Steuerungsformen ermöglichen. Hier sind beispielsweise Fragen nach Leadership, den Motiven der Beteiligten, der Stabilität und Effizienz öffentlich-privater Arrangements sowie den darin zur Geltung kommenden Regelsystemen relevant. Ähnliche Aspekte werden in der Stadtforschung bisher unter den Begriffen der Urban-Regime-Forschung (informelle Handlungs-Koalitionen zwischen Kommune und Wirtschaft), der Korporatismusforschung (Konsensbildung im Verhandlungsdreieck Arbeit, Kapital, Staat) und der pfadorientierten Regionalentwicklung (Cluster- und Milieuforschung) diskutiert (vgl. Haus/Heinelt 2004).

Im Zwischenbereich von Government und Governance angesiedelt ist der Begriff der ‚Governmentality‘. Er ist eng verbunden mit Michel Foucaults Nachdenken über Raum, Disziplin und Regierung (vgl. Elden 2007). In einem Vortrag am 11. Januar 1978 hatte Michel

Foucault über den Zusammenhang von staatlicher Souveränität, Sicherheit und Disziplinierung gesprochen und deren Mechanismen am Beispiel der Regierbarkeit der Stadt betrachtet (Foucault 2007). Gemeinhin wird jedoch in der New Urban Governance Debatte hierauf kaum Bezug genommen, denn Foucaults gesellschaftstheoretische Untersuchungen sind nicht originär an einem Beitrag zum stadtpolitischen Diskurs interessiert. Auf dem engeren akademischen Feld, dem praxisorientierten Gedankenacker der Stadt- und Regionalforschung wird der politische Wandel von Government zu Governance maßstabspezifisch betrachtet. Er ist historisch eingebettet in einen Paradigmenwechsel im Staatsverständnis vom hoheitlichen zum aktivierenden und kooperativen Staat.

In Deutschland begann die vermehrte Einbeziehung zivilgesellschaftlicher Akteure Ende der 1980er Jahre im Zuge vieler Stadtmarketing-Projekte (vgl. Helbrecht 1994). Die Planung in Projekten und die Zunahme des Projektmanagements in Public-Private Partnership ist ein durchgehendes Moment in der Stadtgestaltung und Stadtentwicklung seit dieser Zeit. Was somit zwei Dekaden zuvor an Grundfragen über die Vor- und Nachteile solch neuer Allianzen von öffentlicher und privater Hand diskutiert wurde, wird nun aktuell besprochen an konkreten Projekten wie z.B. den Business Improvement Districts oder den strategischen Partnerschaften in den Programmen der sozialen Stadt (vgl. Fürst 2007, 6). Man muss also nicht so weit zurück gehen und Platon bemühen, um schlicht zu zeigen, dass viele Debatten zu Stadtpolitik in ihren Grundzügen sich über die Zeiten ähneln. Allein die aktuellen Gewänder und Vokabeln der Themen ändern sich zum Teil. Insgesamt beobachten wir schon seit nunmehr zwanzig Jahren den Einzug von Urban Governance in die Stadtentwicklungspolitik. Inwieweit es somit inhaltlich gerechtfertigt ist, heute noch von New Urban Governance zu sprechen, scheint mir eine Frage der diskursiven Verortung und der Suche nach rhetorischer Neuheit zu sein – in der Sache erkenne ich seit ca. zwanzig Jahren einen kontinuierlichen Wandel in Richtung Urban Governance.

Auch die Gründe für den Umbau vom Government zu Governance sind über die Dekaden relativ stabil. Traditionelle Gemeinwesenaufgaben der Kommunen werden heute in öffentlich-privater Partnerschaft bewältigt aufgrund von:

a) Finanzmangel: Städte haben immer weniger freie Spitzen im Haushalt, also frei verfügbare Einkünfte, sondern ersticken statt dessen an ihren Pflichtaufgaben (Wollmann 2004, 364f). Ein Investitionsstau bei Schulen, Straßen, Pflegeheimen, Kindergärten, Sport- und Kultureinrichtungen türmt sich unheilvoll auf. Somit müssen zunehmend privates Engagement und privates Kapital dort eintreten, wo früher die öffentliche Hand alleine noch Grunddaseinsvorsorge betreiben konnte (Sack/Gissendanner 2007, 29).

b) Akzeptanzmangel: Politikverdrossenheit und der Vertrauensverlust der Bürgerinnen und Bürger in ihre politische Führung treten durch zurückgehende Wahlbeteiligung zu Tage. Oft liegt diese bei Kommunalwahlen heute nur bei ca. 50 Prozent, während in den 1980er Jahren noch vielfach ca. 80 Prozent der Bürgerinnen und Bürgern den Gang zur Urne antraten (vgl. Sack/Gissendanner 2007, 30).

c) Effizienz-mangel: Neue Steuerungsmodelle der Kommunen wurden zunächst unter dem Stichwort „Konzern Stadt“ mit Elementen wie beispielsweise Kontrakten innerhalb der Stadtverwaltung, (Teil-)Privatisierungen öffentlicher Dienstleistungen und Budgetierung ebenfalls seit ca. zwei Jahrzehnten erprobt. Der Effizienz-mangel der öffentlichen Verwaltung hat öffentlich-privaten Partnerschaften legitimatorisch und funktional die Türen weit geöffnet.

Hinzu treten neben die drei Mangelerscheinungen des politisch-administrativen Systems neue Aufgabentypen in der städtischen Entwicklungspolitik. Der hitzig gewordene internationale Städtewettbewerb hat geänderte Anforderungskataloge an die Stadtverwaltungen herangeführt und so politisches Handeln auf kommunaler Ebene grundlegend verändert. Kommunalpolitik ist zunehmend auch Außenpolitik, weil sie sich auf internationalem Feld bewegen muss. Dies zeigt sich in der Sportpolitik, wo die Städte wie München, Peking oder Athen als Austragungsorte der Olympischen Spiele zum Symbol, Identitätsstifter und Stellvertreter der Nation werden. Es zeigt sich in der Wirtschaftspolitik, in der die Kommunen über Flughafenbeteiligungen oder die Hafenpolitik wie im Falle von Hamburg und Bremen überhaupt erst die Infrastruktur der Globalisierung schaffen, und so die Voraussetzungen für Globalisierung und den Exporterfolg der deutschen Wirtschaft bereit stellen. Heutige städtische Wirtschaftsförderungs-, Ansiedlungs- oder Kulturpolitik ist

mindestens in eine europäische (Städte)Konkurrenz und gewiss in einen globalen Kontext gestellt. Hierauf reagieren die Städte vielfach mit New Urban Governance-Strukturen, indem sie Kräfte außerhalb der klassischen Stadtverwaltungen und Parteien für sich zu mobilisieren suchen.

4 New Urban Governance: Wessen Nutzen?

In der Einschätzung von Urban Governance-Strukturen wird an zentraler Stelle vor allem ein Konflikt identifiziert: Governance-Strukturen sind aufgrund ihrer Chancen zur Überwindung der Akzeptanz-, Effizienz- und Finanzmängel klassischen Governments unverzichtbar. Es erscheint für wettbewerbsfähige Städte heute unerlässlich, in ihrer politischen Steuerung zunehmend auf komplexe Geflechte öffentlich-privater Akteure zu vertrauen. Dass diejenigen privaten Bürger, Interessenträger und Lobbyisten, die von einer politischen Entscheidung betroffen sind, nun an eben dieser gezielt mitwirken, ist geradezu zentrales Prinzip von Urban Governance-Strukturen: „Denn typisch für Governance-Arrangements im Sinne der urban governance ist, dass diejenigen, die von gesellschaftlichen Steuerungsprozessen profitieren sollen, in das Netzwerk der Governance einbezogen werden“ (Fürst 2007, 9). Damit stellt sich unverrückbar und nachdrücklich die Frage nach der Manipulation und Beeinflussbarkeit politischer Entscheidungen des städtischen Gemeinwesens durch die Macht und Beteiligungsfähigkeit Privater. Politikwissenschaftlich steht hier ein Dilemma mitten im Haus durch die Beteiligung privater Akteure, ein Dilemma zwischen Skylla und Charybdis, zwischen dem Komplexitätsgewinn und dem Legitimationsverlust öffentlichen Handelns durch New Urban Governance.

Eine landläufige These als Ausweg aus dem Dilemma lautet: „Governance Arrangements ergänzen die traditionellen Government-Strukturen, können sie aber, zumindest in Deutschland, nicht ersetzen. Denn sie haben den formalen Status von Vor-Entscheider-Gruppierungen“ (Fürst 2007, 6). Zwar würden private Akteure in intimer Weise am öffentlichen Handeln beteiligt. Aber formal und formell seien Bürgermeister, Stadtrat, Stadtverwaltung und Recht und Gesetz ja vollständig in Takt. Ist diese These richtig? Und trifft sie die Brisanz der Lage?

Im Folgenden versuche ich zu zeigen, warum es formal im Sinne von Dietrich Fürst tatsäch-

lich keinen Ersatz von Government durch Governance-Strukturen gibt, warum es aber inhaltlich zugleich notwendig ist, Governance-Arrangements als substanzielle Form der politischen Steuerung zu betrachten. Vor allem die neue Rolle der politischen Führung, also der Bedeutungsgewinn von ‚Leadership‘ im Rahmen von New Urban Governance, wird vielfach übersehen. Platons Frage nach den ‚Führern des Staates‘ gewinnt heute neue Relevanz. Um dies zu diskutieren, scheint mir ein relativ neues Politikfeld besonders aufschlussreich: „Creative City Politics“.

5 Creative City Politics: aktuelles Beispiel der New Urban Governance

5.1 Stadtentwicklung in der Wissensgesellschaft

Wirtschaftswachstum ist heute zunehmend abhängig von Wissenswachstum. Die Prosperität Deutschlands – ebenso wie aller Dienstleistungsnationen – ruht vermehrt auf der Produktivitätssteigerung durch Wissensgewinn und damit auf der erfolgreichen Verwertung von Wissen als Wertschöpfungsfaktor. Mehr als die Hälfte der Wertschöpfung in den OECD-Ländern wird von wissensintensiven Unternehmen erbracht. In Deutschland basieren ebenfalls ca. 60 Prozent der Wertschöpfung auf der Wirtschaftsleistung wissensbasierter Betriebe (vgl. Stehr 2001, 17). Der Wandel zur Wissensökonomie ändert auch die Funktion und Bedeutung der Arbeitskraft: Wissen ist an den Menschen (als ökonomischen Faktor) gebunden. Hochqualifizierte Beschäftigte, insbesondere Hochschulabsolventen, sind nicht nur die Träger der Ressource Wissen. Sie sind in der Wissensökonomie auch Schöpfer des Wissens, ebenso wie seine Anwender und Multiplikatoren (vgl. Helbrecht 2004). Hochqualifizierte Beschäftigte finden sich als Experten in der Raum- und Luftfahrtindustrie, der Softwareindustrie, der biomedizinischen Forschung, in Multimediabetrieben, der Logistikbranche oder dem Webdesign. Sie werden aufgrund ihrer zentralen Stellung im (Wissens)Produktionsprozess selbst zu einer stark nachgefragten „Ware“, zum Engpassfaktor, um dessen Einsatz ein intensiver Wettbewerb der Städte und Unternehmen herrscht. Die Wirtschaftsförderung muss also ihren Ansatz der „Bestandspflege“ von den Betrieben auf die hochqualifizierten Beschäftigten ausweiten. Vor dem Hintergrund dieser Herausforderungen für die Stadtentwicklung und Wirtschaftsförderung drängt sich die Frage in den Vordergrund: Mit welchen Formen der New Urban Governance können hoch qua-

lifizierte Arbeitskräfte in der europäischen Stadt und Arbeitsplätze gefördert und gehalten werden?

- „Philosophie“: Welche Konzepte von Stadt und Stadtentwicklung mit welchen urbanen Entwicklungsstrategien fördern die Attraktion von Hochqualifizierten?
- Organisation: Welche Organisationsformen und Netzwerkstrukturen öffentlicher und privater Akteure sind zur Förderung eines Arbeitsmarktpools von Hochqualifizierten hilfreich?
- Projekte: Welche innovativen Projektideen versprechen hervorragende Wirkungen im Bereich des Humankapitals?

5.2 Drei Fallstudien: Gegenstand und Methode der Untersuchung

Wir haben in einer empirischen Studie gezielt jene Stadtregionen in Europa untersucht, die ihre Wirtschaftspolitik bewusst auf die Attrahierung und Förderung von Hochqualifizierten ausrichten (siehe Helbrecht/Meister 2007). Drei europäische Vorreiter wurden von uns ausgewählt, um in empirischen Fallstudien neue Urban Governance-Formen im Kontext der Wirtschaftsförderung zu untersuchen: Tampere (Finnland), Manchester (Großbritannien) und Amsterdam (Niederlande). In allen drei Fallstudienstädten wurde eine explorative Studie durchgeführt, die auf qualitativen Methoden gründet. Den Gegenstand der Recherche bildeten personenorientierte Maßnahmen der Wirtschaftsförderung, die auf die Gewinnung von Hochqualifizierten zielen.

Der Begriff der „Hochqualifizierten“ verweist auf eine rein formale Qualifikation eines Bildungsabschlusses und ist dementsprechend empirisch gut zu verwenden. Als Hochqualifizierte werden statistisch Menschen mit Hochschulabschluss erfasst. Hochqualifizierte Beschäftigte sind nicht notwendigerweise auch kreativ. Während sich die Anzahl der Hochqualifizierten in einer Stadt der Beschäftigtenstatistik entnehmen lässt, bereitet die Identifikation und Abgrenzung von kreativen Wissensarbeitern Schwierigkeiten. Das Ausbildungsniveau gibt die gesuchte Zielgruppe unvollständig wider, denn Kreativität ist nicht an einen Universitätsabschluss gebunden. Die Einteilung nach Wirtschaftssektoren in kreative und nicht-kreative ist ebenfalls problematisch, da prinzipiell in allen Branchen Tätig-

keiten erforderlich sind, die ein unterschiedliches Maß an Kreativität verlangen. Kreative Arbeitskräfte finden sich bei Finanzdienstleistern, im Baugewerbe und in der Werbung, in Technologieunternehmen, Handwerksbetrieben oder dem Einzelhandel. Andererseits fallen in allen genannten Branchen gleichzeitig auch Arbeiten an, für die weniger Kreativität benötigt wird.

In diesem Aufsatz wird der Terminus „Hochqualifizierte“ als branchenübergreifender Begriff verwendet, der alle Erwerbstätigen mit Hochschulabschluss umfasst. Mit der „kreativen Klasse“ werden im Sinne Richard Floridas diejenigen Berufsgruppen bezeichnet, die aufgrund ihres kreativen Vermögens wertschöpfend sind (unabhängig vom formalen Grad der Bildung). „Wissensarbeiter“ soll als Restkategorie alle Funktionen und Tätigkeiten umschreiben, die nicht direkt mit der Produktion materieller Güter befasst sind.

In den drei untersuchten Fallstudienstädten handelt es sich nun um relativ neue Ansätze der Förderung von Hochqualifizierten, die in den Städten zu Teilen noch in der Entwicklung sind - und damit gegebenenfalls auch lokalpolitisch umstritten. Den Ausgangspunkt der Untersuchung bildete die Analyse amtlicher Dokumente. In jeder Stadt wurden zusätzlich zur Dokumentenanalyse zwischen sieben und zehn leitfadenorientierte Experteninterviews geführt. Bei den ausgewählten Expertinnen und Experten handelt es sich um Personen, die an der Formulierung und Umsetzung der entsprechenden Programme direkt beteiligt sind. Zu den Ansprechpartnern gehörten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Behörden für Wirtschaft, Kultur und Stadtentwicklung, der Handelskammer, der Wirtschaftsförderung und des Stadtmarketings sowie Vertreter kreativer Branchen im weitesten Sinne. Die leitfadenorientierten Interviews fanden im Oktober 2006 vor Ort statt. Die ein- bis zweistündigen Interviews wurden aufgenommen und vollständig transkribiert. Anschließend erfolgte die Strukturierung und Auswertung der Transkripte mit Hilfe eines Codierleitfadens.

5.3 Ergebnisse: New Urban Governance in Amsterdam, Manchester und Tampere

In allen drei Städten dient die Förderung von Kreativen Industrien als strategisches Element, um die Attraktivität der Standorte für Hochqualifizierte zu steigern. Die Philosophie der Stadtentwicklung ist in den drei gewählten

Orten davon durchdrungen, mit dem Ansatz einer Creative City Politics ein hohes Wachstum an qualifizierten Arbeitsplätzen insgesamt in der Stadt zu erwirken. Kreative Industrien werden strategisch eingesetzt und bewusst positioniert als Milieugeber einer kreativen, metropolitanen Szene. Sie schaffen Stadträume mit hoher Lebensqualität und produzieren das Image einer kreativen Stadt. Trotz der Gemeinsamkeiten unterscheiden sich die drei Städte Amsterdam, Manchester und Tampere deutlich in der Wahl ihrer Urban Governance Formen im Rahmen der kreativen Stadtpolitik. Es lassen sich drei strategische Ansätze unterscheiden: (a) Speerspitzenfunktion, (b), Black Box-Strategie, (c) Sektorenpolitik.

(a) Die Förderung von Kreativität und Kreativen Industrien wird in Amsterdam als Speerspitze einer Wirtschaftspolitik genutzt, die darauf abzielt, Amsterdam als kreative Wissensstadt international besser zu positionieren. Die Speerspitzenfunktion der Kreativen Industrien bedeutet mindestens dreierlei:

- Erstens sind Kreative Industrien Standortbildner. Sie tragen von den wissensintensiven Branchen am stärksten bei zu Image, Atmosphäre, urbanem Lebensstil und Stadtkultur.
- Zweitens geben Kreative Industrien Wachstumsimpulse. Sie weisen starke Wachstumsraten auf und induzieren mit ihrem Bedarf an Technologie Wachstum in anderen Feldern der Wissensökonomie.
- Und drittens bilden Kreative Industrien eine kulturelle Fundierung der Wissensökonomie. Sie wirken als Katalysatoren der Kulturalisierung von Stadt und Wirtschaft, z. B. durch die Design-, Medien- und Ästhetikkompetenz vieler Kreativer Wissensarbeiter.

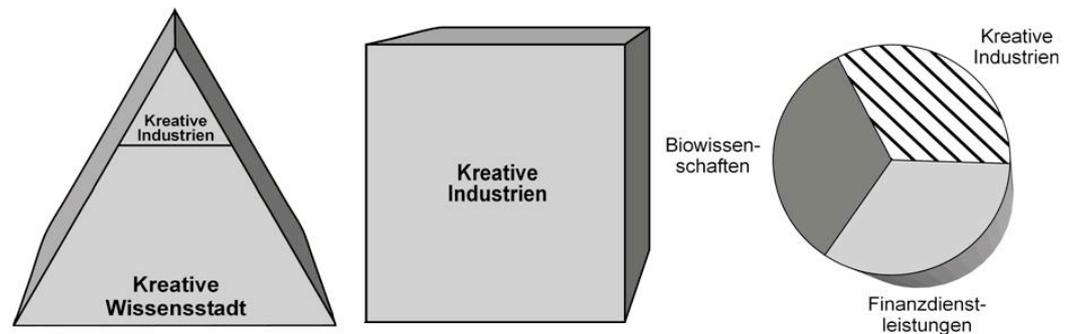
(b) Tampere nutzt die Förderung von Kreativen Industrien als wirtschaftspolitisches Experimentierfeld. Die Stadt verfolgt mit dem entsprechenden Programm Creative Tampere vorrangig das Ziel, Arbeitsplätze zu schaffen, um lokale Hochschulabsolventen in der Stadt zu halten. Als Basis neuer Arbeitsplätze gilt die kommerziell verwertbare Kreativität der Kreativen Industrien. Der zentrale Begriff der Kreativität wird in der Wirtschaftsförderung bewusst als Black Box verwendet, um unvorhersehbare Herangehensweisen und Projektvorschläge zuzulassen. Diese Black Box-

Strategie ruht auf Überlegungen, wonach das Unvorhersehbare in heutigen Wirtschaftsprozessen den Wettbewerbs- und Standortvorteil ausmache. Da Unvorhersehbares notwendig im vorhinein unbekannt sei, können konkrete Förderziele der Wirtschaftsförderung nicht benannt werden.

(c) In Manchester bilden die Kreativen Industrien Teil einer wachstumsorientierten Sektorenpolitik. Manchester durchläuft seit den 1930er Jahren einen intensiven Strukturwandel. Auf dem Weg von der Industrie- zur Wissensstadt sind vielfältige Cluster wissensintensiver Branchen zu fördern. Kreative Industrien werden im Rahmen der Sektorenpolitik als ein gleichwertiges Wachstums-Cluster neben anderen verstanden. In diesem Sinne ist es ebenso selbstverständlich, dieses Cluster zu fördern wie jedes andere. Die besondere Aufgabe und Funktion Kreativer Industrien (etwa im Unterschied zur Biotechnologie) besteht darin, die Standortatmosphäre zu prägen, das Image des Standorts zu verändern und der benachteiligten Bevölkerung neue Beschäftigungsperspektiven aufzuzeigen. Da kreative Industrien weniger auf den formalen Grad an (Aus)Bildung ihrer Beschäftigten angewiesen sind, sondern vielmehr auf die realen Fertigkeiten und (verborgenen) Talente, können sie gerade in problematischen Stadtteilen als Brücke in die wissensintensive Wirtschaft und damit in die wirtschaftliche Zukunft der Stadt eingesetzt werden.

Betrachtet man neben diesen strategischen Orientierungen einerseits auf der Ebene der „Philosophie“ der Stadtpolitik auch andererseits die Organisationsformen der Creative City Politics, so werden interessante Strukturmerkmale deutlich. Gemeinsam ist allen drei Städten, dass in ihnen trotz unterschiedlicher politischer Schwerpunktsetzungen in den Strategien überall vergleichbare Organisationsformen der New Urban Governance zum Einsatz kommen.

Drei Philosophien von Creative City Politics



Speerspitzenfunktion Black Box-Strategie Sektorenpolitik

Sektorübergreifende Wirtschaftsförderung

Die Fallbeispiele zeigen: Eine Politik, die Kreative Industrien fördert, ist notwendigerweise ressortübergreifend. Creative City Politics berühren sowohl die Wirtschaftspolitik als auch die Kultur- und Stadtteilpolitik, sie erfordern ein bestimmtes Umfeld und eine bestimmte Ausbildung. Um diesen Ansprüchen gerecht zu werden, organisieren die Fallbeispielstädte ihre Wirtschaftspolitik ressortüberschreitend und zum Teil über Kommunalgrenzen hinaus.

In allen drei Städten wurde die Strategie zur Förderung von Kreativen Industrien von einem interdisziplinärem Gremium formuliert, dem neben staatlichen Vertretern der verschiedenen Fachbehörden auch Vertreter der Handelskammer, Mitglieder privater Lobbyorganisationen und engagierte private Akteure angehören. In Tampere und Manchester wurde die Politik in der Form neu gegründeter Organisationen institutionalisiert. Creative Tampere und Manchester: Knowledge Capital (M:KC) sind nicht an bestimmte Fachbehörden gebunden.

In Amsterdam ist eine behördenunabhängige Einrichtung auf der regionalen Ebene geplant. Für die Steuerung der Agentur ist ein politisches Organ vorgesehen, das sich aus den Bür-

germeistern von Amsterdam, Harlem, Zaan-dam, Utrecht und Hilversum zusammensetzt, sowie aus führenden Politikern der Provinz Nordholland und dem Direktor der Universität von Amsterdam. Die Leitung dieser Einrichtung soll ein unabhängiger Direktor übernehmen. M:KC arbeitet auch überörtlich, allerdings ausschließlich in dem Agglomerationsraum Greater Manchester. Der Einflussraum von Creative Tampere beschränkt sich dagegen auf die Stadt Tampere.

Form der Institutionalisierung

In Tampere und Manchester treten die staatlichen Förderorganisationen nur als Vermittler und Moderatoren auf. In der Organisation Creative Tampere sind zwei Mitarbeiter fest angestellt. Konkrete Projektinitiativen werden von Akteuren aus Wirtschaft, Wissenschaft, Kultur erwartet; die Entwicklungen sollen "von unten" kommen („bottom-up“). In Manchester besteht bei M:KC das fest angestellte Executive Team aus sieben Personen. Das Executive Team leitet die Organisation neuer Projekte und Aktivitäten. Es ist zur regelmäßigen Berichterstattung gegenüber dem Manchester: Knowledge Capital Board verpflichtet, das sich aus 21 führenden Akteuren der City Councils, Unternehmen, Universitäten, Lobby-Organisationen aus der gesamten Greater Manchester Area zusammensetzt.

Die Unternehmer bilden die Mehrheit in diesem Gremium.

Projektauswahl und -umsetzung

Die Projektauswahl und -umsetzung erfolgt in allen drei Fallbeispielstädten unter Mithilfe privater Akteure. In Tampere werden die eingereichten Projekte von Arbeitsgruppen ausgewählt, die sich jeweils aus zehn bis 15 Experten aus Stadt, Unternehmen, Kultur und Wissenschaft zusammensetzen. Jede Arbeitsgruppe ist für ein Thema zuständig und trifft sich einmal im Monat. Das Steering Committee, das wiederum aus zwölf Experten besteht und sich ebenfalls monatlich berät, stimmt die ausgewählten Projekte aufeinander ab. Ein Advisory Board, dem auch internationale Experten angehören, kommt ein- bis zweimal im Jahr zusammen, um die Entwicklung und Richtung des Gesamtprojekts zu kontrollieren. Aufgabe eines von der Stadt beschäftigten Projektmanagers und eines Projektkoordinators ist es vor allem, das Projekt bekannt zu machen, Initiativen anzuregen und über organisatorische Abläufe zu informieren.

M:KC in Manchester initiiert Projekte, delegiert die Umsetzung aber an andere Organisationen. "We don't actually do anything! So the partners do these things, so if you think of "Knowledge Capital" as an umbrella, an umbrella vision, underneath that umbrella there are lot of people doing things and it's not us that's doing it" (Interview Nr. 11). Für die Bearbeitung von Projekten bildet M:KC ad-hoc „Koalitionen der Willigen“ mit privaten Akteuren. Entsprechende Projekte sind in Amsterdam beabsichtigt, liegen aber noch nicht vor.

Privates Engagement und Selbstregulierung

Die Involvierung privater Akteure hat in allen drei Fallbeispielen oberste Priorität. Die privaten Akteure werden in verschiedenen Phasen der Programme einbezogen: Sie helfen bei der Formulierung der Strategie (Amsterdam, Manchester, Tampere), bei Projektvorschlägen und -auswahl (Tampere, Amsterdam), bei deren Umsetzung (Amsterdam, Manchester, Tampere) und bei der Evaluierung der Ergebnisse (Amsterdam).

Die gemeinsame Formulierung von Förderstrategien durch private und öffentliche Akteure wird als eines der Hauptargumente für eine regionale Entwicklungsagentur in Amsterdam genannt. Mit der Gründung der neu-

en Organisation sollen private Akteure stärker in die Verantwortung für die Entwicklung des kreativen Sektors genommen werden: "(The new organisation, d.V.) should also be a signal to the sector itself, this is not a responsibility exclusively for the public sector, no it's also a responsibility for the sector itself" (Interview Nr. 15). Tampere ist ein Beispiel für die Delegation der Projektauswahl an private Akteure (siehe oben). Welche Vorteile mit dieser Arbeitsteilung verbunden sind, zeigt das Beispiel des Amsterdamer Projekts Broedplaatsen, das professionellen Künstlern preiswerten Arbeitsraum vermittelt. Aus der Frage, welche Unternehmen oder Initiativen als kreativ eingestuft werden und damit förderfähig sind, und welche nicht, halten sich die politischen Akteure in Amsterdam bewusst heraus. Die Auswahl wird der kreativen Branche selbst überlassen. Über die Förderfähigkeit von Personen und Initiativen entscheidet ein unabhängiges Gremium, das aus sieben Mitgliedern besteht, von denen mindestens drei praktizierende Künstler sein müssen. Die anderen Mitglieder werden nach verschiedenen Kriterien ausgewählt, wie beispielsweise ihren Kenntnissen des künstlerischen und kulturellen Milieus Amsterdams (vgl. Bureau Broedplaatsen 2006). "The answer was organised outside of the organisation of the municipality, that's quite crucial. (...) because otherwise you got political discussions about what is an artist and what not. And that's very hard to work out for us for politicians and then you get always the very heavy discussion And then all the time pressure groups from artists they get, they go to the politicians about that, so what are you doing now" (Interview Nr. 18).

Finanzierung

Die Programme sind mit einer geringen Finanzierung ausgestattet, die durch die Akquisition weiterer Mittel ergänzt werden soll. Die Stadt Tampere unterstützt das Programm Creative Tampere während der Gesamtlaufzeit von 2006-2011 mit 10 Mio. Euro, davon in den Jahren 2006 bis 2007 mit 1,2 Mio. Euro, danach ansteigend. Das Programm eTampere zur Entwicklung der Informationsgesellschaft (2000-2005) erhielt von der Stadt 15 Mio. Euro, mit dem Erwerb weiterer Mittel standen insgesamt 130 Mio. Euro zur Verfügung. Die Initiative für Biowissenschaften BioneXt (2003-2010) erhält wie Creative Tampere 10 Mio. Euro von der Stadt, das Gesamtvolumen soll aus anderen Förderquellen auf 100 Mio. Euro aufgestockt werden (vgl. Kankaala 2006, 4). Auch für Creative Tampere sei mit weiteren

Fördermitteln zu rechnen. Die Quelle der zusätzlichen Mittel wird nicht genannt. Wird ein Projekt ausgewählt, wird es nicht nur anteilig finanziert, sondern darüber hinaus mit anderen Projekten personell oder konzeptionell vernetzt. Manchester: Knowledge Capital verfügt über keine eigenen Projektmittel. Die Organisation finanziert sich über Beiträge der Mitglieder des Manchester: Knowledge Capital Board sowie über Mittel der regionalen Entwicklungsagentur. Für die Umsetzung von Projekten werden jeweils weitere Finanzierungsmöglichkeiten gesucht. Die Initiative City Growth Manchester erhält beispielsweise Mittel des Department of Trade and Industry (DTI), die im Rahmen eines Wettbewerbs an neun Städte in England vergeben wurden (vgl. M:KC 2006).

Die Art und Höhe der Finanzierung des Programms für Kreative Industrien in Amsterdam steht noch nicht fest.

In Tampere ist von den Interviewpartnern ein zentrales Problem angesprochen worden, das die Förderung von Kreativität generell erschwert: Der Experiment-Charakter und politische Kontrolle lassen sich kaum vereinbaren. Entsprechend sei das Misstrauen unter den konservativen Wirtschaftsförderern hoch. "(...) it's very difficult for public politicians to fund these kind of issues because they are still control-oriented, even in Finland, they are quite control-oriented. They want to control creativity and that is a paradox: How do you control creativity? You can create platforms and then you have to interact with the people in those platforms all the time. Of course there are people who want to misuse the money. There are always these kind of people, but you can't supervise and control, but you have to interact and see early in the process that they are not doing what they supposed to do, that they are using the money for something that is supposed to use" (Interview Nr. 1).

6 Schlussbetrachtung

Der amerikanische Politikwissenschaftler und Urbanist Dennis R. Young (1978) argumentierte schon vor gut 30 Jahren dafür, dass es keine optimale Struktur von Urban Governance gebe. Vielmehr könne Urban Governance auf viele grundlegende Weisen organisiert und aufgestellt werden. Für amerikanische Städte sei es weder aus politikwissenschaftlicher noch ökonomischer Perspektive möglich, ideale Formationen von Urban Governance zu identifizieren (Young 1978, 384f). An dieser

früh für die USA formulierten Einsicht hat sich heute auch in Europa nicht viel geändert. Die Ausbreitung von New Urban Governance und die Vervielfältigung ihrer Formen schreitet unaufhaltsam voran. Es steht zu vermuten, dass je moderner und komplexer das stadtentwicklungspolitische Feld ist, das beackert wird, umso eher kann mit dem Auftreten und der weitläufigen Anwendung von Governance-Arrangements gerechnet werden. Dies gilt sicherlich für die europäische ebenso wie für die außereuropäische Stadt. Auch in der hier präsentierten Empirie am Beispiel von Creative City Politics wurde deutlich, dass Strukturen von New Urban Governance in großem Maße das politische Handeln in den drei untersuchten Städten Amsterdam, Manchester und Tampere bestimmen. Alle drei greifen gerade in dem modernen (modernistischen?) Bereich der Creative City Politics verstärkt auf New Urban Governance-Strukturen zurück. Dazu gehören unter anderem folgende Elemente:

Aufbau: Eine ressortübergreifende und Kommunalgrenzen überschreitende Politikformulierung und -umsetzung, die Gründung von Querschnittsorganisationen. Der Staat tritt auf als Moderator und Vermittler.

Beteiligte: Staatliche Vertreter der verschiedenen Fachbehörden, Vertreter der Handelskammer und Mitglieder privater Lobbyorganisationen mischen sich dezidiert mit engagierten privaten Akteuren.

Verfahren: Die Projektauswahl und Vergabe von Fördergeldern erfolgt durch Expertengremien, die nur durch die starke Mithilfe der Betroffenen selbst, in diesem Falle des Kreativen Sektors, funktionieren.

Finanzierung: Eine geringe Grundausstattung, die ergänzt wird durch die Akquise von Projektmitteln z.B. aus nationalen (Amsterdam) und EU-Programmen (Manchester), aber zunehmend auch privates Sponsoring.

Die Notwendigkeit, auf New Urban Governance als Mittel der Wahl zurückzugreifen, ist aus Praxissicht unbestritten. Auch in theoretischer Perspektive sind Vorteile dieser flexibilisierten Form von städtischer Politik erkennbar. Hierzu gehören mindestens die Schaffung von Verantwortungs-Gemeinschaften an Stelle alter obrigkeitstaatlicher Politiken, die Mobilisierung des zivilgesellschaftlichen Potenzials zur Problemlösung, sowie die Förderung integrierter Politikansätze statt sektoraler Politiken (vgl. Fürst 2007, 9). Urban Governance-

Arrangements gewährleisten oftmals flexible institutionelle Lösungen mit hohem Akteurs- und Problembezug. New Urban Governance wird sich deshalb weiter ausbreiten, das scheint gewiss; und dies gerade in den komplexen, zukunftsorientierten Feldern städtischer Politik. Eine solche Prognose abzugeben ist heute risikolos. Dies haben auch die hier präsentierten empirischen Beispiele der Creative City Politics gezeigt.

Aus der vermehrten empirischen Verbreitung ergibt sich jedoch zugleich eine wachsende Verantwortung der Stadtforschung, die Relation von Government und Governance noch durchdringender zu konzeptionalisieren. Denn die bestehenden Begrifflichkeiten von Governance sind derzeit noch schwammig und zu allgemein. Auch müssen die funktionalen Orte unterschiedlicher Governance-Strukturen noch präziser beschrieben werden im lokalen politischen System. So findet bspw. Kuder (2007), dass Governance-Prozesse im Denkmalschutz immer dann von besonderer Bedeutung sind, wenn weiterführende konzeptionelle Arbeiten erforderlich sind oder gar ein Paradigmenwechsel im Werden ist. Er erkennt, „dass es genau diese entscheidende Phase der Problemerkennung, Ideenfindung, Ausarbeitung und Anerkennung eines Paradigmas ist, die zum vordringlichen Gegenstand von Governance-Prozessen wird und, anders herum ausgedrückt, in dieser Phase Governance-Prozesse von besonderer Wichtigkeit sein dürften“ (Kuder 2007, 45f). Governance-Prozesse können also gerade in Zeiten hohen Problemlösungs- und Rechtfertigungsdrucks hilfreich sein.

Dies trifft auch zu für das hier untersuchte Politikfeld. Gerade weil „Kreativität“ – sei es als kreative Branche, kreatives Produkt, kreative Infrastruktur oder kreatives Projekt – schwer zu identifizieren, zu kontrollieren und mit Government zu regieren ist, findet ihre städtische Förderung in nahezu reinen Governance-Strukturen statt. Creative City Politics sind ein Paradebeispiel für die Anwendung von New Urban Governance in schwer zu kontrollierenden, aber strategisch hoch bedeutsamen Bereichen der Stadtpolitik. Wenn nun Governance-Prozesse in solch paradigmatischen Feldern gerade von besonders großer Bedeutung sind, sollte die Forschung alles daran setzen, sie präzise zu beschreiben und zu unterscheiden. Bisher jedoch sind die Debatten hierzu in der deutschen Stadtentwicklungs- und Raumplanungsdiskussion leider in hohem Maße unpräzise. Dietrich Fürst legt hier den

den Finger präzise in die Wunde. Er mahnt, dass in den Planungswissenschaften eigentlich gar nicht wissenschaftlich gearbeitet werde. Stadtplanung, Regionalplanung, Raumplanung hätten selbst kaum wissenschaftliche Beiträge geleistet, sondern vielmehr von den in den Revieren der Nachbardisziplinen erbeuteten Pfründen gelebt. Mit Bezug zum Beispiel auf Arbeiten der Akademie für Raumforschung (ARL) und das weitere Umfeld der Planungsdiskussion in Deutschland stellt Dietrich Fürst fest: „Sofern hier wissenschaftlich gearbeitet wird, gibt es in den Planungswissenschaften keine genuin-eigenständige Forschung. Vielmehr werden die dafür wichtigsten Erkenntnisse im Analog-Transfer aus der Soziologie, Politikwissenschaft/Verwaltungswissenschaft und der Psychologie übernommen“ (Fürst 2004, 244). Vielleicht darf es deshalb bei längerem Betrachten auch nicht allzu sehr verwundern, wenn der Begriff Governance – sei es als Urban Governance, Regional Governance oder European Governance – heute noch relativ unsauber verwendet wird (vgl. Altrock/Gütner/Kennel 2004).

Neben diesem analytischen Desiderat stellt sich aber auch normativ die Frage nach der Bewertung von New Urban Governance. Sind Governance-Arrangements als Zugewinn privater Beteiligung in der Politik oder als Verlust an öffentlicher Kontrolle der Stadtentwicklung zu begreifen? Aus politikwissenschaftlicher Sicht stellt sich je mehr Governance-Prozesse sich ausbreiten umso stärker die Frage nach einer Art ‚Meta-Governance‘ durch persönliche Kontrolle und Aufsicht (vgl. Haus/Heinelt 2004, 180). Gemeint ist damit eine reflexive Kraft in der Gestalt von Führungspersonen, die in der Lage wären, die neuen Verbände öffentlicher und privater Akteure bei der Gestaltung der europäischen Stadt zu beobachten – und notfalls zu verändern, wenn dies aus demokratischer, städtischer, politischer oder kultureller Sicht geboten scheint. Es müsste, so führen Michael Haus und Hubert Heinelt aus, vermehrt politisch legitimierte Führungspersönlichkeiten geben, die im Stande wären, die neuen Arrangements öffentlich-privater Steuerungszirkel zu übersehen und ebenso zu kontrollieren wie auch zu legitimieren. Eine gestärkte politische Führungsklasse – ‚Leadership‘ – würde also einen Ausweg aus dem vermeintlichen Dilemma weisen: „Darin scheint uns der tiefere Zusammenhang zwischen einer Stärkung und Redefinition von durch Wahlen demokratisch legitimierten Führungsrollen (leaders-

hip) auf der einen Seite und erweiterter Einbindung der Gesellschaft auf der anderen Seite zu liegen. Für eine ‚meta-governance‘ hat das Zusammenspiel demokratisch verantwortlicher, aber autonom handlungsfähiger Führungspersönlichkeiten mit einer gut organisierten, selbstbewussten und lokal eingebetteten Gesellschaftswelt zentrale Bedeutung, weil es Offenheit für gesellschaftliche Diskurse und Aushandlungsprozesse mit der Klarheit und Transparenz politischer Letztverantwortung (accountability) verbinden kann“ (Haus/Heinelt 2004, 180).

Ruht nun die „Letztverantwortung“ für Governance auf den Schultern „handlungsfähiger Führungspersönlichkeiten“, so wird Platons Frage nach den Führern des Staates hoch aktuell.

Denn nach Platons klassischer Einsicht lag die Tugendhaftigkeit des Staatswesens nicht allein in den Gesetzen. Vielmehr sind es die Staatsführer selbst, die indem sie Regierungsämter innehaben, mit ihren persönlichen Eigenschaften wirken. Deren Auffassung von Wahrheit, Gerechtigkeit, Maß und Mut sei entscheidend:

„nur Gerechtigkeit allein kann Bestand und Dauer des Staatlichen bewirken; nur wer sich selber Freund ist, vermag Freundschaft anderer, die von Bestand ist, zu erwerben. Diese beiden Sätze umschließen das Ganze der platonischen Staatsphilosophie, den wesentlichen Zusammenhang von Staat und Seele wie den von Politik und Philosophie“ (Gadamer 1985, 251).

Dieses tradierte Bild von der Bedeutung der politischen Führer als Menschen mit Eigenschaften und der daraus folgenden Wirkkraft ihrer Persönlichkeit erscheint im Kontext von Governance heute aktueller denn je. Urban

Governance führt zu neuen Netzwerken zwischen öffentlichen und privaten Akteuren. Diese sind kaum vollständig durch Gesetze, Verordnungen, Sitzungsprotokolle oder paritätische Teilhabe zu kontrollieren. Vielmehr liegt es im Wesen von Governance als diffuser, teils zentrifugaler Steuerungsform, die legislativen und administrativen Wege des Governments zu verlassen und Bypässe rund um das politisch-administrative System zu legen, die Wege für neue Kommunikations- und Entscheidungsströme bahnen. Entsprechend werden Habitus und Haltung der Beteiligten mit einem Male alles – entscheidend. Die politischen Führungspersönlichkeiten könnten so in einer Art ‚Leadership‘ zu den letzten Garanten einer verantwortbaren Regierung durch Governance werden. Bei ihnen läge dann die „Letztverantwortung“.

New Urban Governance führt uns also zurück zu alten Fragen. Mögliche Antworten darauf hält Platon seit mehr als zweitausend Jahren für uns bereit. Es gibt gegenwärtige, politikwissenschaftliche Argumente, die legen es nahe, das Städte- und Staatswesen sollte zur politischen Kontrolle wie auch zur Legitimation von neuen Governance-Strukturen neu und letztendlich entscheidend auf die Auswahl der Führungspersönlichkeiten und deren autonomes Handeln vertrauen. – Ob Platon heute noch dieser Empfehlung zustimmen würde ... wir wissen es nicht! Die gegenwärtige Stadtforschung und Stadtpolitik muss selbst die Antworten finden: Ist damit Platons Staats- und Führungsideal im 21. Jahrhundert am Ende doch noch realistisch und zugleich notwendig geworden? Oder müssen wir seinen Text auch im 21. Jahrhundert erneut lesen als einen schriftstellerischen Protest, formuliert gegen die Wirklichkeit und für die Utopie einer erwünschten Staatsführung?

Literatur

Altrock, U./ Gütner/ C. Kennel 2004: Zwischen analytischem Werkzeug und Politikberatung: ein kritischer Blick auf aktuelle Leitbegriffe in der Stadtentwicklungspolitik. In: Uwe Altrock et al. (Hrsg.): Perspektiven der Planungstheorie. Leue Verlag, Berlin S. 187-207

BLK, Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung

(2002): Zukunft lernen und gestalten. Bildung für eine nachhaltige Entwicklung (BLK-Kongress am 12./13.06.2001 in Osnabrück). Bonn (= Materialien zur Bildungsplanung und zur Forschungsförderung, Bd. 97)

M. / H. Heinelt 2004: Politikwissenschaftliche Perspektiven auf den Stand der Planungstheorie. In: Uwe Altrock et al. (Hrsg.): Perspektiven der Planungstheorie. Leue Verlag, Berlin S. 167-184

- Elden, 2007: Rethinking governmentality. In: *Political Geography*, Vol. 26, S. 29-33
- Florida, R. 2002: *The rise of the creative class : And How It's Transforming Work, Leisure, Community and Everyday Life*. New York
- Florida, R. 2005: *The Flight of the Creative Class The New Global Competition for Talent*. New York
- Foucault, M. 2007: Spaces of security: The example of the town. Lecture of 11th January 1978. In: *Political Geography*, Vol. 26, S. 48-56
- Fürst, D. 2004: Planungstheorie – die offenen Stellen. In: Uwe Altröck et al. (Hrsg.): *Perspektiven der Planungstheorie*. Leue Verlag, Berlin S. 239-255
- Fürst, D. 2007: Governance. Einblicke in die Diskussion. In: *Städte im Umbruch. Das Online Magazin für Stadtschrumpfung, Stadtumbau & Regenerierung*, H. 4, S. 5-10
- Jakubowski, P. 2007: Urban Governance: Stimmt die Balance zwischen Legitimation und Effizienz? In: *Städte im Umbruch. Das Online Magazin für Stadtschrumpfung, Stadtumbau & Regenerierung*, H. 4, S. 22-28
- Gadamer, H.-G. 1985: *Platos Staat der Erziehung*. In: *der: Gesammelte Werke 5, Griechische Philosophie I*. J.C.B. Mohr, Tübingen, S. 249-262
- Guy, C. / D. Bennisson 2007: Planning guidance and large-store development in the United Kingdom: the search for ‚flexibility‘. In: *Environment and Planning A*, Vol. 39, S. 945-964
- Häußermann, H. 2006: Die Stadt als politisches Subjekt. Zum Wandel der Steuerung in der Stadtentwicklung. In: *Das neue Gesicht der Stadt. Strategien für die urbane Zukunft im 21. Jahrhundert*. Heinrich Böll Stiftung, Berlin, S. 121-136
- Helbrecht, I. 1994: "Stadtmarketing" - Konturen einer kommunikativen Stadtentwicklungspolitik. Birkhäuser Verlag, Basel, Boston, Berlin - *Stadtforschung aktuell* 44
- Helbrecht, I. 2001: Sokrates, die Stadt und der Tod: Individualisierung durch Urbanisierung. In: *Berichte zur deutschen Landeskunde*, Jg. 75, H. 2/3, S. 103-112
- Helbrecht, I. 2004: Denkraum Stadt. In: W. Siebel (Hrsg.): *Die europäische Stadt*. Frankfurt/M, 422-432
- Helbrecht, I. / V. Meister 2007: Engpassfaktor Humankapital. Strategien der Wirtschaftsförderung zur Attraktion von Hochqualifizierten als Standortvoraussetzung der High-Tech-Industrie. *Forschungsinstitut Stadt und Region (ForStaR)*, Bremen
- Holm-Hadulla, R. 2005: *Kreativität - Konzept und Lebensstil*. Göttingen
- Kankaala, K. 2006: Tampere experiences - or how simple things make the difference. Unveröff. Präsentation, MPL Workshop, Brüssel, 14. Juni 2006
- Kuder, T. 2007: Governance im Städtebaulichen Denkmalschutz. In: *Städte im Umbruch. Das Online Magazin für Stadtschrumpfung, Stadtumbau & Regenerierung*, H. 4, S. 42-48
- Matthiesen, U. (Hrsg.) 2004: *Stadtregion und Wissen. Analysen und Plädoyers für eine wissenschaftsbasierte Stadtpolitik*. Wiesbaden
- M:KC, Manchester: *Knowledge Capital 2006: City Growth Manchester*. Strategy Document. Manchester
- Platon 1982: *Der Staat*. In: *der: Sämtliche Werke II*. Berliner Ausgabe. Verlag Lambert Schneide, Heidelberg, S. 5-407
- Sack, D. / Gissendanner 2007: Kein Geld, schwache Parteien, viele Netzwerke und ein Bürgermeister – Trends lokaler Steuerung in Deutschland. . In: *Städte im Umbruch. Das Online Magazin für Stadtschrumpfung, Stadtumbau & Regenerierung*, H. 4, S. 29-35
- Siebel, W. 2004: Einleitung: Die europäische Stadt. In: W. Siebel (Hrsg.): *Die europäische Stadt*. Frankfurt/M, S. 11-50
- Stehr, N. 2001: *Wissen und Wirtschaften. Die gesellschaftlichen Grundlagen der modernen Ökonomie*. Frankfurt/M
- Thießen, F. 2005: Zum Geleit: Weiche Standortfaktoren – die fünf Sichtweisen. In: F. Thießen et al. (Hrsg.): *Weiche Standortfaktoren. Erfolgsfaktoren regionaler Wirtschaft*

schaftsentwicklung. Interdisziplinäre Beiträge zur regionalen Wirtschaftsforschung. Berlin (= Volkswirtschaftliche Schriften; H. 541), 9-34

Thrift, N. 2005: *Knowing Capitalism*. London, Thousand Oaks, New Dehli

Wollmann, H. 2004: Wird der deutsche Typus kommunaler Selbstverwaltung den Druck von EU-Liberalisierung, New Public Management und Finanzkrise überleben? In: W. Siebel (Hrsg.): *Die europäische Stadt*. Frankfurt/M, S. 359-369

Young, D. R. 1976: Consolidation of Diversity: Choices in the Structure of Urban Governance. In: *The American Economic Review* 66, Nr. 2, S. 378-385